LE POUVOIR AUX CITOYENS ET AUX CITOYENNES

DOCUMENT DE RÉFLEXION POPULAIRE

Jean-Pierre Charbonneau
Ministre responsable de la Réforme
des institutions démocratiques

Graphisme des pages couvertures : *Propage*

Photo de la couverture : Hôtel du Parlement – Québec
Les photographes KEDL

Depôt légal – 2002
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-39465-8

© Gouvernement du Québec

103-01286

Présentation

par le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques

Chère Québécoise,
Cher Québécois,

Le gouvernement ouvre un grand chantier, celui de la réforme des institutions démocratiques.

Pourquoi entreprendre un telle réflexion, qui pourrait aboutir à des transformations majeures de notre démocratie et des institutions qui l'encadrent? Notre système politique, vieux maintenant de 150 ans, a prouvé son efficacité et sa stabilité, permettant notamment le déroulement, en toute transparence et liberté, de débats fondamentaux pour notre avenir politique.

Cette efficacité et cette stabilité ne signifient cependant pas que nos institutions ne soient pas perfectibles. Le système politique qui est le nôtre, certaines de ses modalités et pratiques suscitent en effet plusieurs questionnements auxquels il va nous falloir répondre.

Quelques-unes de ces questions sont liées à la place des jeunes et des femmes en politique, aux garanties entourant le processus du vote ainsi qu'aux limites de la démocratie uniquement représentative. Des interrogations concernent la place des régions dans notre système démocratique et la participation des nations autochtones à la gouvernance de notre État national. Des souhaits sont formulés concernant le mode de scrutin, dont nous avons hérité du système britannique, ou le système politique lui-même, fondé sur une conception et une pratique spécifiques des rôles du gouvernement et du Parlement.

Ces questions doivent être clairement discutées justement parce que nous vivons en démocratie. L'une des priorités du gouvernement est de renforcer nos mécanismes démocratiques, et le temps est venu de réfléchir de façon approfondie et sérieuse aux possibilités d'améliorer encore notre système, afin de mieux répondre aux défis qui nous sont posés.

Dans cette réflexion qui s'engage, nous devons avant tout être nous-mêmes. Le Québec a la possibilité de traduire pleinement dans ses institutions et son fonctionnement démocratique les valeurs qui lui sont chères – des valeurs de liberté et d'égalité, bien sûr, mais également de tolérance, d'ouverture et de participation citoyenne responsable. Nous ne devons pas hésiter à nous inspirer des pratiques étrangères, même si elles tranchent avec la tradition dont nous avons héritée. À travers ses institutions politiques, le Québec peut confirmer à la fois sa différence, par rapport au reste du Canada, et son attachement profond à la démocratie et à la participation des citoyens à la gouvernance de l'État.

Le gouvernement du Québec souhaite qu'au terme de cette réflexion majeure, des solutions soient proposées pour donner plus de pouvoir aux citoyens et aux citoyennes. La discussion entreprise par le gouvernement représente ainsi une occasion exceptionnelle de faire du Québec « un modèle unique au monde de gouvernance démocratique », selon le souhait formulé par le premier ministre Bernard Landry.

Le Québec trouvera peut-être ainsi des éléments de réponse au problème profond qui l'affecte, au même titre qu'un grand nombre de sociétés démocratiques : chez nous comme ailleurs, on constate en effet un écart croissant entre représentants et représentés, entre élus et citoyens. La méfiance envers les dirigeants politiques, l'affaiblissement du sens de la responsabilité deviennent source réelle de préoccupation, de même que le sentiment injuste mais trop souvent partagé selon lequel les politiciens ne s'occupent pas vraiment de la population et sont surtout motivés par leurs propres intérêts.

Ce sentiment de frustration et de désabusement ressenti par une bonne partie de la population s'accompagne d'un décrochage de plus en plus inquiétant de la responsabilité citoyenne. La crise de la citoyenneté conduit les individus et les groupes d'intérêt à surcharger de demandes le système, sans trop se préoccuper des capacités réelles de prise en considération de leurs demandes, ni s'inquiéter des conséquences de leurs propres requêtes sur les besoins des autres.

Le problème de l'écart entre les citoyens et ceux qui les représentent, de la démobilisation des citoyens et des citoyennes face à la gouvernance de leur collectivité n'est pas uniquement lié à la nature des institutions démocratiques. Mais les institutions ne sont sans doute pas étrangères aux difficultés actuelles.

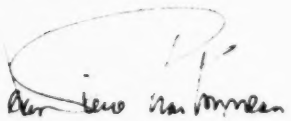
Le gouvernement est conscient de l'ampleur des questions qu'il soulève et de l'envergure du débat ainsi enclenché. Il est cependant essentiel qu'une réflexion sur nos institutions démocratiques soit engagée à partir d'une vision d'ensemble des questionnements en cause.

Plusieurs des interrogations posées sont en effet reliées entre elles : on peut difficilement parler de mode de scrutin sans faire référence au système politique. La place des régions ou des nations autochtones renvoie également au système en place ainsi qu'au processus électoral.

Cependant, le gouvernement est également convaincu que rien ne serait pire que d'ouvrir le grand chantier de nos institutions démocratiques dans la bousculade et la précipitation. Il nous faut prendre le temps nécessaire pour réfléchir au système politique qui nous convient le mieux, aux institutions qui nous ressemblent le plus.

Au delà des clivages partisans, la réflexion qui s'enclenche interpelle ainsi les fondements mêmes de notre vie démocratique et concerne donc toutes les Québécoises et tous les Québécois.

Des questions essentielles seront abordées pour notre vie en société et devront aboutir à une définition du cadre institutionnel correspondant le mieux à nos valeurs, à nos exigences et à notre vision de ce que doit être la démocratie.



Jean-Pierre Charbonneau

Ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques
Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes
Ministre responsable des Relations avec les communautés francophones et acadiennes

SOMMAIRE

La démocratie québécoise est l'une des plus anciennes parmi les pays industrialisés. Directement issue du parlementarisme britannique, elle a démontré sa vitalité et sa créativité en intégrant des mécanismes originaux, répondant aux valeurs et à la conception de la vie en commun de notre nation.

Cette démocratie enracinée dans nos traditions est perfectible. Le gouvernement entame une discussion très large avec les citoyennes et les citoyens, avec pour objectif de renforcer nos institutions politiques, pour les rendre plus conformes à notre vision commune de la démocratie.

Le système politique :
modèle britannique ou modèle américain ?

Notre système politique découle directement de la **tradition démocratique établie en Grande-Bretagne**. Il se caractérise par une symbiose des pouvoirs entre exécutif et législatif, et il est avant tout fondé sur la responsabilité ministérielle, c'est-à-dire la responsabilité du gouvernement devant l'assemblée des représentants du peuple.

Au Québec, comme dans les autres démocraties vivant avec un régime parlementaire britannique, on constate un renforcement du gouvernement au détriment du parlement. Ce renforcement garantit au gouvernement une majorité stable et permanente. Il conduit cependant à s'interroger sur le pouvoir effectif qu'ont les députés pour surveiller la gestion gouvernementale ou pour influencer significativement les choix politiques gouvernementaux.

Une alternative au modèle britannique que nous utilisons consisterait à remplacer le régime actuel par un **système de type présidentiel** selon le modèle américain. Un régime présidentiel se caractérise par une séparation nette entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Le chef de l'exécutif et le parlement sont tous deux élus au suffrage universel direct. Il n'y a pas de responsabilité ministérielle. Ni le premier ministre ni les ministres de son gouvernement ne sont députés. Ils ne peuvent siéger au parlement. La date des élections est fixe. L'absence de ligne de parti renforce le contrôle effectif des activités gouvernementales.

Rien n'interdirait au Québec, même dans le système fédéral actuel, de remplacer le régime parlementaire britannique par un régime présidentiel.

- Les citoyens privilégiant un gouvernement fort pencheront vers un système tel que nous le connaissons, en raison des pouvoirs qu'il confère au gouvernement élu majoritairement.

- Par contre, les citoyens qui mettent au premier rang la portée réelle de l'action des représentants du peuple seront enclins à opter pour un régime présidentiel.

Le mode de scrutin : majoritaire ou proportionnel ?

Le Québec, comme l'ensemble du Canada, utilise le **scrutin majoritaire à un tour**, directement issu de la tradition britannique. Ce type de scrutin permet de dégager une majorité de gouvernement, ce qui est essentiel dans un régime parlementaire de type britannique. La difficulté vient du risque d'aller trop loin dans cette prime à la majorité, et de brimer ainsi les droits issus de la ou des minorités.

À l'autre extrême de l'éventail des modes de scrutin envisageables se situe la **proportionnelle intégrale nationale**, qui prend en compte de façon fidèle et complète la répartition des votes des citoyens. Ce mode de scrutin permet de refléter les opinions des citoyens dans toute leur complexité et leur diversité. Appliquée dans un système de type britannique, la proportionnelle rend plus difficile la formation d'une majorité de gouvernement; elle génère plutôt des gouvernements de coalition.

Rares sont les démocraties qui utilisent l'un ou l'autre de ces deux systèmes, sans y avoir apporté des amendements. Toute une série de **solutions intermédiaires** existent, dont les impacts dépendent du système politique existant.

Le choix du mode de scrutin retenu, quel qu'il soit, a des conséquences très importantes sur la vie démocratique. Il introduit une certaine dynamique dans la vie des partis politiques, et influe directement sur l'ampleur sinon le sens des résultats des élections.

Système centralisé ou pouvoir aux régions ?

Depuis vingt-cinq ans, des efforts importants ont été consentis au Québec, afin de construire un pouvoir régional sur des structures décentralisées. Cependant, la question de la place des régions dans le système gouvernemental est toujours posée, si l'on en juge par les demandes formulées par les citoyens des régions.

- La **représentation des régions** dans notre système politique peut-elle être institutionnalisée ? On peut imaginer aller loin dans cette direction, avec par exemple la création d'une Chambre des régions à l'Assemblée nationale, donnant aux régions les plus éloignées et les moins peuplées un poids dont elles ne bénéficient pas actuellement, au sein des institutions.

- Doit-on faire davantage, et créer de véritables **pouvoirs régionaux** ? On pourrait mettre en place de tels pouvoirs, élus démocratiquement et disposant de compétences effectives qui ne seraient plus traitées au centre. Le cadre territorial étant défini, on peut imaginer la mise en place d'assemblées régionales, élues au suffrage universel et disposant d'un certain nombre de compétences – ainsi que des ressources financières pour les assumer.

Les nations autochtones : cohabitation ou partenariat institutionnel ?

Beaucoup de progrès ont été effectués au Québec, au cours des vingt dernières années, dans l'établissement de relations harmonieuses avec les nations autochtones. Une lacune subsiste cependant : les nations autochtones ne participent pas effectivement à la gouvernance de l'État québécois. La très grande majorité des autochtones doutent de l'intérêt qu'ils auraient à participer concrètement à l'élection des membres de l'Assemblée nationale, même s'ils en ont pleinement le droit.

Le gouvernement considère ainsi que le temps est venu d'examiner l'éventualité **d'offrir aux nations autochtones la possibilité d'une telle participation**, en l'assortissant de la mise en place d'institutions propres pour répondre à leurs besoins et à leur spécificité.

Plusieurs options sont envisageables, telles la présence à une deuxième chambre du parlement de représentants des régions, la création d'un Conseil des nations autochtones ou une participation directe et adaptée des nations autochtones à l'Assemblée nationale.

Quelle que soit la voie choisie, il est temps de créer de meilleurs conditions pour le dialogue, le partage et la cohabitation entre la nation québécoise et les nations autochtones, et la réflexion populaire entamée par le gouvernement en fournit l'occasion.

Démocratie représentative ou démocratie directe ?

Un certain nombre de démocraties ont introduit dans leurs institutions des éléments plus ou moins importants de démocratie directe, c'est-à-dire de modes de fonctionnement grâce auxquels les citoyens expriment directement leurs préférences et leurs choix, sans

intermédiaires. Au Québec même, des éléments de démocratie directe sont déjà bien présents dans nos institutions.

Il existe **plusieurs possibilités** d'élargir la consultation directe et de lui faire une place accrue dans nos fonctionnements démocratiques.

- On pourrait ainsi prévoir le recours obligatoire au référendum ou autoriser la possibilité de référendums déclenchés à partir d'une initiative parlementaire ou d'une initiative populaire.

- Il serait également possible d'autoriser la tenue simultanée d'un référendum autre que sur la question nationale et d'élections générales, à condition cependant de concilier les règles appliquées à une campagne référendaire avec les modalités très strictes de déroulement d'une campagne électorale.

Indépendamment du recours au référendum, il existe une autre possibilité d'introduire un peu plus de démocratie directe dans notre système politique, en ouvrant cette fois-ci à l'ensemble des citoyens la possibilité de veiller à la qualité de notre processus démocratique. Le Québec pourrait ainsi être doté d'un **Conseil des citoyennes et des citoyens**, jouant un rôle de veille démocratique et tenant des consultations régulières sur les améliorations qui pourraient être apportées à nos institutions.

Répondre aux nouvelles attentes ?

L'évolution de notre société et des valeurs qu'elle privilégie suscite de nouvelles attentes, en matière démocratique. Il serait peut-être possible de mieux les prendre en compte, grâce à une adaptation ou à des modifications de notre processus électoral.

Des élections à date fixe ?

Dans le système parlementaire britannique, la date des élections dépend avant tout de la confiance que les députés portent au gouvernement. En pratique, dans un régime où le gouvernement peut s'appuyer sur une majorité stable, le choix de la date des élections est devenu un privilège du gouvernement.

L'imposition d'élections à date fixe aurait l'avantage de supprimer toute dimension stratégique au choix du calendrier électoral, le moment du rendez-vous avec le peuple étant connu à l'avance des électeurs comme des élus.

- Si le Québec conserve un régime parlementaire de type britannique, des procédures devraient être imaginées pour le cas où le gouvernement perdrait la confiance du parlement en cours de mandat.

- Si le Québec adopte un système présidentiel, des élections à date fixe vont de soi, puisque le parlement ne peut renverser le chef de l'exécutif et que ce dernier n'a pas le pouvoir de dissoudre l'assemblée, les deux pouvoirs détenant leur légitimité directement du peuple.

Limiter la durée des mandats électoraux ?

Dans le système parlementaire de type britannique, il n'existe aucune limite au nombre de mandats électoraux qu'un premier ministre peut demander à la population, et donc à la durée durant laquelle le chef de l'exécutif est au pouvoir.

Dans le système présidentiel, on prévoit en général des limites de cette nature. Le Québec pourrait très bien prévoir une limitation au nombre de mandats réclamés par un premier ministre, qu'il conserve un système parlementaire de type britannique ou qu'il adopte un régime présidentiel.

Renforcer davantage l'intégrité du processus de vote ?

L'intégrité du processus de vote est la condition première de la confiance que les citoyens portent au processus démocratique dans son ensemble. Pour s'assurer que seuls les citoyens qui ont le droit de voter l'exercent vraiment, il faut qu'au départ on puisse dresser une liste exhaustive et fiable des noms des électeurs. Il faut ensuite que les autorités responsables du processus électoral soient en mesure de vérifier l'identité du citoyen qui vote, pour s'assurer qu'elle est bien conforme au nom inscrit sur la liste.

Au cours des dernières années, le Québec a réalisé des progrès considérables dans l'amélioration de l'intégrité du processus de vote. Il faut maintenant se demander si le fichier électoral peut être bonifié sans imposer un contrôle d'identité trop sévère au regard des gains pouvant encore être escomptés.

Octroyer le droit de vote à 16 ans ?

Depuis 1963, l'âge requis pour voter est établi à 18 ans. La question qui est maintenant posée est celle de savoir s'il ne serait pas pertinent de réduire l'âge minimum pour aller voter à 16 ans.

Cette question nous renvoie en fait à la vision que nous avons de la participation et des responsabilités des citoyens dans notre démocratie. Poser la question de l'abaissement de l'âge requis pour aller voter, c'est se demander si le jeune citoyen de 16 ans dispose maintenant des acquis que l'on exige depuis 1963 du citoyen âgé de 18 ans.

Comment améliorer la place des femmes en politique ?

Malgré des progrès indéniables, on ne peut considérer que les femmes jouent pleinement le rôle qui leur revient dans notre démocratie. Le monde politique reste un monde dominé par les hommes, où les femmes sont sous-représentées. Dans une démocratie vigoureuse et en santé, les femmes doivent contribuer pleinement aux débats, aux prises de décision et plus globalement, à la gouvernance de la collectivité.

Sur cet objectif, un consensus devrait facilement se dégager. Il est plus difficile d'identifier les moyens pour y parvenir. Des accommodements pourraient être apportés à la vie démocratique actuelle, de telle sorte que les femmes s'y sentent plus à l'aise et mieux en mesure d'y défendre les valeurs auxquelles elles tiennent. Des suggestions précises pourraient être formulées à cet effet.

La discussion est ouverte

En engageant une réflexion populaire sur nos institutions démocratiques, le gouvernement ouvre un chantier majeur. Les objectifs sont ambitieux, ce qui ne veut pas dire que tout doit être fait simultanément. Le processus retenu comprend trois étapes :

- Dans un premier temps, durant l'été et l'automne 2002, le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques présidera et animera une **tournée dans l'ensemble du Québec**.

- Au début de 2003, des **États généraux** seront organisés sur le thème de la gouvernance démocratique du Québec au XXI^{e} siècle.

- La troisième étape du processus proposé découlera directement du **calendrier électoral**. Le gouvernement, comme les différents partis politiques, se positionneront de telle sorte que le prochain rendez-vous électoral fournisse l'occasion aux électeurs de se prononcer sur des propositions concernant le modèle de gouvernance qu'ils privilégient.

Dans ce dossier fondamental pour l'avenir de notre démocratie, le gouvernement assume pleinement le rôle de leadership qui lui incombe. En dernière analyse, ce sera aux citoyennes et aux citoyens de se prononcer. Pour la première fois dans l'histoire du Québec, l'ensemble de la population aura ainsi la possibilité de participer à la définition du modèle de gouvernance démocratique qu'elle souhaite appliquer.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION I

SOMMAIRE V

INTRODUCTION – UNE RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES : POURQUOI ? POUR QUI ? 1

1. LE SYSTÈME POLITIQUE 5
La situation actuelle 5
Les conséquences 6
L'évolution du régime parlementaire 6
L'alternative 7
Un régime de type présidentiel 8
Les implications d'un régime présidentiel 8
Un choix possible, même dans le cadre fédéral actuel 10
Le vrai débat 12

2. LE MODE DE SCRUTIN 13
Le but poursuivi 13
La situation actuelle : le scrutin majoritaire à un tour 13
La proportionnelle intégrale nationale 15
Les solutions intermédiaires 15
Le découpage des circonscriptions électorales 17
Un choix lourd de conséquences 18

3. LA PLACE DES RÉGIONS 19
Une représentation des régions institutionnalisée 19
De véritables pouvoirs régionaux 20

4. LES NATIONS AUTOCHTONES ET L'ÉTAT QUÉBÉCOIS 23
Un partenariat qui se construit 23
Une lacune : la participation à la gouvernance de l'État québécois 23

5. DES ÉLÉMENTS DE DÉMOCRATIE DIRECTE 25
Des éléments déjà bien présents 25
Des possibilités additionnelles de consultation directe 26
Des précautions à prendre 27
Un Conseil des citoyens et des citoyennes 27

6. LES NOUVELLES ATTENTES 29
Des élections à date fixe? 29
La limitation des mandats électoraux 30
L'intégrité du processus du vote 31
Le droit de vote à 16 ans : la place aux jeunes 33
Plus de femmes en politique 34
Des préoccupations majeures 36

CONCLUSION : LA DISCUSSION EST OUVERTE ! 37

INTRODUCTION

UNE RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES : POURQUOI? POUR QUI?

« La démocratie, c'est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. »

Abraham Lincoln

L'aventure humaine n'est pas une aventure solitaire. C'est une aventure collective, et la démocratie constitue une façon à la fois exigeante et valorisante de faire participer tous les membres de la collectivité au gouvernement de l'ensemble.

Cette participation repose d'abord sur un principe fondamental, celui de la souveraineté populaire. La démocratie est par ailleurs fondée sur une double réalité que l'on ne doit jamais oublier : les citoyens et les citoyennes sont propriétaires des institutions politiques et, en retour, ils assument la responsabilité d'être solidaires et de participer à l'évolution de tous.

Un régime démocratique se caractérise donc par l'existence d'un État de droit, qui respecte et garantit les droits des citoyens et des citoyennes. Les gouvernants y sont élus librement par la population. Les élections sont fondées sur la règle de la majorité, la démocratie garantissant cependant le respect des minorités et des oppositions. L'alternance des personnes ou des équipes au pouvoir n'est pas théorique mais réellement possible.

Un bien précieux et fragile

La démocratie est ainsi un bien extrêmement précieux, qui se conjugue avec droits et libertés au sein de la collectivité. Ce bien est également fragile, puisqu'il repose d'abord sur la participation responsable et transparente des citoyens et des citoyennes à la vie civique, à tous les niveaux. La démocratie est vulnérable, pouvant être réduite ou déviée par des abus individuels ou collectifs.

Les institutions démocratiques doivent ainsi à la fois permettre une pleine participation des citoyens et des citoyennes à la gouvernance de l'État et les prémunir contre les distorsions ou disfonctionnements qui pourraient conduire à remettre en cause la qualité et la nature de cette participation.

La démocratie québécoise

La démocratie québécoise est l'une des plus anciennes parmi les pays industrialisés. Elle est directement issue du parlementarisme britannique, dont elle a hérité des principales caractéristiques. Le Québec a commémoré en 1992 le bicentenaire de ses institutions parlementaires, soulignant ainsi avec fierté la solidité et l'enracinement de traditions et de fonctionnements démocratiques qui sont l'une des caractéristiques de notre État national.

Nos institutions sont donc directement inspirées du système politique existant en Grande-Bretagne. Depuis la fin des années soixante-dix et sous l'impulsion de René Lévesque, le Québec a mis en place des règles de fonctionnement qui ont renforcé de façon notable le caractère démocratique de ses institutions, en leur donnant cependant certaines caractéristiques spécifiques dans plusieurs cas éloignées de la tradition britannique. Ce furent ainsi successivement la *Loi sur le financement des partis politiques*, la *Loi sur la consultation populaire*, la *Loi sur la représentation électorale* et la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Des institutions majeures ont été mises sur pied, tels le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen.

La démocratie québécoise a ainsi démontré sa vitalité, sa créativité et sa capacité à intégrer des mécanismes originaux, répondant aux valeurs et à la conception de la vie en commun de notre nation.

Les questionnements

Cette démocratie ancienne et enracinée dans nos traditions est cependant perfectible. Des questionnements de plusieurs ordres sont en effet soulevés par les citoyens et les citoyennes concernant certaines pratiques et modalités, ou même plusieurs éléments de base de notre système politique. Ces questionnements, qui constituent autant de sujets de discussion et de réflexion ouverts par le gouvernement peuvent être classés selon six thèmes différents.

- Ils concernent d'abord le **système politique** lui-même. Le système parlementaire de type britannique a connu certaines évolutions qui ont finalement modifié l'équilibre de départ existant entre le gouvernement et le Parlement. Ces évolutions conduisent à s'interroger sur les mérites respectifs du parlementarisme, tel qu'il est actuellement pratiqué, et d'un

régime qui serait de type présidentiel. **Modèle britannique ou modèle américain** : voilà une première discussion que le gouvernement souhaite engager.

- La deuxième interrogation soulevée par le gouvernement concerne le **mode de scrutin**. Nous pratiquons un scrutin de type majoritaire, avec ses qualités et ses défauts. Parmi ces derniers, le principal a trait à la difficulté d'assurer une représentation des courants minoritaires. **Majoritaire ou proportionnel** : c'est ainsi que l'on peut résumer le deuxième débat ouvert par le gouvernement.

- Un troisième questionnement porte cette fois-ci sur la participation des citoyens et des citoyennes des régions éloignées à notre vie politique et, en fait, sur la **place des régions** dans notre système politique, sur leur représentation dans les instances centrales du gouvernement – et même sur leurs pouvoirs propres. **Système centralisé ou pouvoir aux régions** : l'alternative est lourde de conséquences et devrait susciter un débat majeur parmi les citoyens et les citoyennes – ceux des régions éloignées comme ceux qui habitent les régions plus centrales.

- Nos relations avec les **nations autochtones** ont beaucoup évolué au cours des dernières années, et particulièrement sous l'autorité du premier ministre Bernard Landry. Un véritable partenariat est en train de se construire avec plusieurs de ces nations, qui conduit logiquement à s'interroger sur la participation des nations autochtones à la gouvernance de l'État québécois. **Cohabitation ou partenariat institutionnel** : c'est ainsi que l'on peut formuler de façon lapidaire le débat que le gouvernement souhaite maintenant ouvrir à ce sujet.

- La démocratie que nous pratiquons est avant tout une **démocratie représentative**, à laquelle nous avons ajouté certains outils appartenant aux modes de **démocratie directe**. La démocratie représentative a de grands avantages, mais elle comporte également des imperfections. **Démocratie représentative ou démocratie directe** : le gouvernement pose clairement la question de l'appel à d'autres outils de démocratie directe, pour combler certaines lacunes actuelles.

- Les Québécoises et les Québécois sont devenus à juste titre de plus en plus exigeants concernant plusieurs modalités de notre **pratique démocratique**. Ces exigences pourraient conduire à de nouvelles initiatives, dont on doit discuter la pertinence et l'à-propos :

  - Souhaitons-nous avoir des élections à date fixe, afin d'introduire un certain « fair play » dans le processus électoral?

- Serait-il préférable de limiter le nombre de mandats électoraux confiés au chef de l'exécutif?

- Comment peut-on améliorer la place faite aux femmes en politique?

- Y aurait-il lieu d'accroître la place faite aux jeunes en octroyant le droit de vote dès l'âge de 16 ans?

- Peut-on renforcer davantage l'intégrité de notre processus de vote?

Ces différentes interrogations sont toutes majeures. Elles débouchent chacune sur des discussions spécifiques, que le gouvernement souhaite également engager.

La réflexion entamée par le gouvernement

Le gouvernement entame ainsi une discussion très large avec les citoyens et les citoyennes sur de multiples aspects de notre vie démocratique, de nos institutions et de nos pratiques.

Cette discussion, le gouvernement la souhaite franche et ouverte. Le présent document est conçu pour la faciliter et la systématiser, mais non la limiter. En définitive, l'objectif est de renforcer nos institutions politiques, afin de les rendre plus conformes à notre vision commune de la démocratie.

1 – LE SYSTÈME POLITIQUE

La situation actuelle

Un système politique a pour fonction de mettre au point et de maintenir des mécanismes d'encadrement des rapports sociaux et de pourvoir à l'organisation et au maintien d'un appareil de gouverne de la collectivité : l'État[1]. Outre les forces qui œuvrent au niveau social du système politique (citoyens, groupes, médias, partis), le système est constitué de quatre composantes regroupées sous le concept d'État : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire et l'Administration publique.

Notre système politique découle directement de la tradition démocratique établie en Grande-Bretagne : le Québec vit dans un régime parlementaire britannique, caractérisé par une symbiose des pouvoirs entre exécutif et législatif, et fondé avant tout sur ce que les spécialistes appellent la responsabilité ministérielle.

- Le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le pouvoir de gouverner, est théoriquement assumé par la reine ou son représentant – soit le lieutenant-gouverneur dans le cas du Québec. Dans la réalité, ce pouvoir est exercé par le gouvernement, dirigé par le premier ministre.

- Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement, soit l'Assemblée nationale dans le cas du Québec. L'Assemblée nationale est composée de députés élus au suffrage universel direct.

- La responsabilité ministérielle signifie que le gouvernement est responsable devant l'assemblée des représentants du peuple. Ceux-ci doivent majoritairement lui accorder leur appui et leur confiance. Le gouvernement reste en fonction tant que cette confiance est acquise. Si elle est remise en cause sur des questions majeures, le gouvernement doit démissionner. Cette responsabilité ministérielle a une contrepartie : le premier ministre peut en tout temps dissoudre l'Assemblée et provoquer ainsi de nouvelles élections.

---

[1] Louis Borgeat et al., *L'administration québecoise*, P.U.Q., ÉNAP, 1982, p. 14.

Les conséquences

Le système parlementaire britannique que nous pratiquons comporte un certain nombre de conséquences sur le plan du fonctionnement de nos institutions.

- Le premier ministre n'est pas élu directement en tant que premier ministre. Il est élu député d'une circonscription, et sa désignation en tant que premier ministre provient de son statut de chef du parti ayant obtenu le plus de sièges à l'Assemblée nationale.

- Le gouvernement est l'émanation directe de l'Assemblée nationale. Tous les ministres ont d'abord été élus députés. Surtout, ils continuent de siéger à l'Assemblée nationale tout en assumant leurs fonctions de ministres. Sauf situation transitoire, le premier ministre ne peut appeler à siéger au gouvernement un non-élu.

- Les débats politiques se déroulent au sein de l'Assemblée nationale, en séance plénière ou en commission parlementaire. La période quotidienne de questions est l'illustration directe de cette responsabilité du gouvernement, qui doit rendre compte de son action aux députés.

L'évolution du régime parlementaire

Au Québec comme dans les autres démocraties vivant dans un régime parlementaire britannique, on constate une évolution importante des rôles respectifs du gouvernement et du Parlement.

- Théoriquement, le régime de type britannique est un régime où le Parlement est le centre même du pouvoir – d'où sa désignation de « régime parlementaire ». Le Parlement exerce la fonction législative et contrôle directement et quotidiennement le gouvernement qui est présent en son sein.

- Dans la réalité, le gouvernement s'est graduellement renforcé, au détriment du Parlement. Le gouvernement prépare et dépose les projets de loi, définit et défend son budget, ce qui constitue la base de ses responsabilités. Dans la vie parlementaire actuelle, le gouvernement intervient directement dans l'action du Parlement puisqu'il en dicte l'agenda, contrôle les commissions parlementaires et détermine même le budget de l'Assemblée nationale.

  Le premier ministre, pour sa part, exerce les fonctions exécutives normales – soit la direction des affaires de l'État. En tant que chef du parti majoritaire à l'Assemblée nationale, il édicte la ligne de parti à suivre et bénéficie de l'appui

permanent d'une majorité de députés grâce à une rigoureuse discipline de parti.

Ce rapport de force ne peut être modifié que dans le cas d'un gouvernement minoritaire, c'est-à-dire d'un gouvernement ne pouvant s'appuyer sur une majorité de députés. Une telle situation ne s'est jamais produite au Québec depuis 1867.

- On doit souligner que l'existence de la période de questions introduit par ailleurs une dynamique particulière dans la vie démocratique : prévue à l'origine pour mettre à la disposition des élus une période d'information sur la gestion gouvernementale, elle crée en pratique une situation spéciale de débats et de confrontations, qui explique probablement en partie la perception négative que les citoyens et les citoyennes ont actuellement du comportement des politiciens.

L'alternative

Le renforcement du gouvernement au détriment de l'Assemblée nationale pose à la base tout le problème de la liberté d'expression des députés et, en fait, du sens même de la démocratie représentative.

Il conduit à s'interroger sur le pouvoir effectif dont les députés disposent pour surveiller la gestion gouvernementale ou pour influencer de façon notable les choix politiques gouvernementaux. Pour beaucoup de citoyens, la place des élus du peuple est trop marginalisée, surtout si on prend en considération les nombreux pouvoirs concentrés entre les mains du chef du gouvernement.

Deux possibilités sont en fait concevables.

- Selon une première approche, celle-là même privilégiée par le Québec depuis la Révolution tranquille, de nouvelles règles sont introduites pour renforcer le rôle de contrôle du gouvernement exercé par l'Assemblée nationale et rendre le travail des parlementaires davantage indépendant et plus efficace.

  C'est ainsi qu'au Québec le président de l'Assemblée nationale est maintenant élu au bulletin secret. La procédure du « bâillon » est devenue impossible, puisqu'un projet de loi ne peut être adopté s'il n'a pas été l'objet d'un nombre minimal d'heures de travail en commission parlementaire et devant l'Assemblée. Dans la même optique, le travail de nuit à l'Assemblée nationale a été supprimé, tandis que le gouvernement est maintenant obligé de répondre aux pétitions des citoyens et des citoyennes.

  D'autres améliorations pourraient être ajoutées. Il serait ainsi possible d'interdire aux ministres d'être membres des commissions parlementaires. On pourrait augmenter les

budgets des commissions parlementaires, encadrer les votes de confiance en introduisant de façon limitée les votes libres. On pourrait également obliger le chef du gouvernement à présenter un message à la nation annuellement.

- Une deuxième approche, beaucoup plus radicale, consisterait à remplacer le régime parlementaire britannique actuel par un régime de type présidentiel. Paradoxalement, en effet, les pouvoirs des députés dans un régime de type présidentiel, sont plus importants que dans un régime parlementaire britannique, tel qu'il a évolué.

Un régime de type présidentiel

À la différence d'un régime parlementaire britannique, un régime de type présidentiel se caractérise par une séparation nette entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

- Le pouvoir exécutif est exercé par un président élu au suffrage universel direct. Ce président – qui pourrait continuer d'être dénommé premier ministre – désigne les ministres composant son gouvernement.

- Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement, composé de représentants également élus au suffrage universel direct, mais au cours d'un vote distinct de celui qui a porté sur la désignation du président.

- Il n'y a pas de responsabilité ministérielle. Le premier ministre et son gouvernement ne sont pas responsables devant le Parlement, qui ne peut donc pas les renverser. De façon symétrique, le président n'a pas le pouvoir de dissoudre le Parlement. Les deux pouvoirs politiques émanent directement de la volonté populaire, qui fonde leur légitimité. Le Parlement ne saurait démettre un président élu par le peuple, et le président ne pourrait dissoudre une assemblée dont la légitimité proviendrait également du peuple.

Les implications d'un régime présidentiel

Sur le plan du fonctionnement des institutions, le régime présidentiel comporte un certain nombre d'implications qui entraîneraient des modifications importantes de nos pratiques actuelles, si un tel régime était adopté par la population québécoise.

- Ni le premier ministre, ni les ministres de son gouvernement ne sont députés. Ils ne peuvent siéger au Parlement. Pour composer son gouvernement, le premier ministre a le choix entre plusieurs formules : il peut choisir des députés qui devront alors abandonner leur siège et se faire remplacer par un substitut. Il peut également appeler au gouvernement des

personnalités issues de la société civile, mais extérieures à l'Assemblée nationale.

- La date des élections est fixe – aussi bien la date de l'élection du premier ministre que celle des députés. Les deux dates peuvent coïncider, comme c'est le cas aux États-Unis.

- Comme dans le régime de type britannique, les débats au Parlement ont lieu en séance plénière ou en commission parlementaire. Les commissions parlementaires constituent cependant des organes institutionnels beaucoup plus importants et puissants. C'est normalement devant elles que les membres du gouvernement doivent rendre compte de leur administration. Aux États-Unis, le contrôle parlementaire s'effectue surtout devant les commissions parlementaires et il n'y a pas de période quotidienne de questions et réponses.

- Le chef de l'exécutif est rarement présent au sein du Parlement. Dans le cas des États-Unis, il y vient pour présenter chaque année le Discours sur l'état de l'Union. Le chef de l'exécutif rend compte de son action directement à la population. Ce sont ces ministres qui répondent de l'administration gouvernementale au Parlement. Cependant, si le Québec adoptait le régime présidentiel, rien ne l'empêcherait de conserver l'obligation pour le premier ministre de répondre lui-même régulièrement aux questions des parlementaires.

- Dans un régime présidentiel, l'élaboration et la présentation de projets de loi ne sont pas la prérogative quasi exclusive du gouvernement. Les députés peuvent également prendre l'initiative de discuter et de faire adopter des lois importantes – ce qui en fait est l'essence même du pouvoir législatif.

- Toute la dynamique de la vie parlementaire est modifiée par l'absence de ligne de parti. Le gouvernement ne pouvant être renversé par le Parlement, cette ligne de parti n'a plus d'objet. Le résultat est que les députés bénéficient d'une plus grande liberté d'expression que dans le régime parlementaire britannique. Le contrôle effectif des activités gouvernementales en est profondément transformé et renforcé.

- Le contenu de ce contrôle est également transformé pour une raison pratique : le fait qu'aucun député ne soit ministre et que la totalité des députés assume exclusivement ce rôle permet de mieux répartir le travail parlementaire et de le rendre plus efficace. À l'inverse, les ministres peuvent se concentrer entièrement sur leur travail au sein du gouvernement et ne sont soumis à aucune des contraintes que doivent assumer les députés.

Un choix possible, même dans le cadre fédéral actuel

Rien n'interdirait au Québec, même dans le système fédéral actuel, de remplacer le régime parlementaire britannique par un régime présidentiel.

La seule contrainte inscrite à ce sujet dans la Constitution a trait à la nature monarchique de notre système politique : une réforme décidée par les Québécoises et les Québécois ne pourrait supprimer la monarchie. Par contre, on peut très bien imaginer la coexistence de la reine et de sa représentante avec un premier ministre ayant en pratique toutes les caractéristiques électives et les pouvoirs d'un président issu d'un régime présidentiel.

Le choix d'un régime présidentiel constituerait une innovation majeure dans un système tel que le système fédéral canadien – mais non en Amérique du Nord. Le système politique québécois serait en effet de même nature que le système américain.

Pas de menu à la carte

Un point doit cependant être clair : en matière de système politique, il n'y a pas de menu à la carte, à moins que l'on n'accepte de courir des risques importants pour ce qui est de la cohérence de l'ensemble de ce système. C'est ainsi que l'élection du premier ministre au suffrage universel direct va de pair avec un régime présidentiel.

L'exemple de l'État d'Israël, où le premier ministre est depuis quelques années élu au suffrage universel, illustre justement une situation où l'on a tenté d'introduire certaines caractéristiques d'un régime présidentiel dans un régime parlementaire britannique, avec des risques évidents d'incohérences et de disfonctionnements. On doit d'ailleurs signaler que cette particularité de l'État d'Israël, introduite en 1999, sera abolie en 2003.

La France constitue un autre exemple d'un système politique – celui de la V^{e} République – où l'on a tenté de combiner les régimes britannique et américain. Le résultat obtenu n'est pas très probant, et un débat y est actuellement sérieusement engagé concernant la réforme des institutions politiques et leur remplacement par un régime qui soit clairement de type britannique ou américain.

Une nouvelle distribution des responsabilités

Bien évidemment, le remplacement du régime parlementaire britannique par un régime présidentiel signifierait une nouvelle distribution des responsabilités entre le gouvernement et l'Assemblée nationale.

- On assisterait très probablement à un renforcement significatif du rôle joué par les députés et de la portée de leurs actions de contrôle – les pouvoirs du premier ministre et de son gouvernement étant limités d'autant. Les pouvoirs exercés aux États-Unis par le Sénat et la Chambre des représentants illustrent les modifications que le Québec pourrait vivre à ce titre.

- Comme il a été souligné précédemment, la discipline de parti – devenue inhérente au régime parlementaire britannique – disparaîtrait avec l'instauration d'un régime présidentiel. Dans un tel régime, la discipline de parti n'a pas vraiment sa raison d'être : le parti du président partage ses orientations, mais il n'existe aucun risque que le Parlement renverse le gouvernement en raison de la séparation rigide des pouvoirs, de leur double légitimité et des règles qui en découlent. Les députés auraient ainsi une plus grande liberté d'expression dans le cadre de leur travail de parlementaires et de représentants du peuple.

- Les confrontations ne se limiteraient pas à des conflits opposant la majorité parlementaire à la minorité. Des oppositions pourraient également surgir entre le Parlement et le gouvernement, et cela même si les deux institutions étaient contrôlées par la même famille politique.

  Tous les régimes présidentiels prévoient des procédures spécifiques en cas de différend entre le président et les assemblées des représentants. Le président a en général le dernier mot, une fois les possibilités de conciliation épuisées. La logique fondamentale à respecter, dans un régime présidentiel, est celle d'une obligation de cogouvernance et de résultat, liée à la double légitimité populaire du chef de l'exécutif et des députés.

  Encore ici, le Québec pourrait développer un modèle présidentiel original pour ce qui est des mécanismes de résolution des conflits.

Le vrai débat

Débattre entre régime parlementaire de type britannique et régime présidentiel imitant celui des États-Unis revient en fait à se prononcer sur la vision que l'on a du gouvernement, de ses pouvoirs et des contrôles auxquels il est soumis.

- Dans un système parlementaire de type britannique, le gouvernement a toujours le dernier mot sur la minorité parlementaire. On privilégiera ce système si l'on souhaite un gouvernement fort, capable d'agir rapidement et de mettre en œuvre dans de courts délais ses orientations prioritaires.

- Dans un régime présidentiel tel qu'il existe aux États-Unis, le gouvernement est contrôlé par un parlement qui peut prolonger ses contrôles et ses objections, s'il le juge nécessaire. Le gouvernement se voit donc imposer un temps plus long pour la mise en œuvre de ses politiques. Le gain obtenu en matière de démarche démocratique a ainsi une contrepartie, sur le plan de la rapidité de l'action gouvernementale.

Le débat entre système parlementaire de type britannique et système présidentiel à l'américaine renvoie ainsi aux préférences que nous formulons en matière d'autorité gouvernementale et de comportement démocratique. Il renvoie aussi à la conception que l'on peut avoir de l'efficacité. Pour certains, cette notion se conjugue avec rapidité; pour d'autres, elle se conjugue avec un temps plus long pour débattre à fond des enjeux.

- Les citoyens et les citoyennes privilégiant un gouvernement fort pencheront pour un système tel que celui que nous connaissons en raison des pouvoirs qu'il confère au gouvernement élu majoritairement.

- Par contre, les citoyens qui mettent au premier rang la portée réelle de l'action des représentants du peuple seront enclins à opter pour un régime présidentiel.

2 – LE MODE DE SCRUTIN

Le mode de scrutin dont on souhaite débattre ici est celui de l'élection des membres de l'Assemblée nationale, que le Québec conserve un régime calqué sur le modèle britannique ou qu'il le remplace par un régime présidentiel selon le modèle américain.

La définition du mode de scrutin a une importance stratégique dans le bon fonctionnement d'une démocratie de nature représentative : c'est en effet le mode de scrutin qui constitue en quelque sorte la règle du jeu en matière d'élection des députés, qui sont les représentants de la volonté du peuple.

Cette règle a une influence directe sur les résultats du processus électoral, car c'est elle qui permet de traduire les suffrages exprimés par les électeurs québécois lors du scrutin en un certain nombre de sièges à l'Assemblée nationale. Le mode de scrutin n'est pas simplement une méthode de calcul des votes pour la répartition des sièges, il est aussi le mécanisme qui détermine l'orientation ou le sens que l'on assigne à la notion de représentation.

Le but poursuivi

Le but poursuivi par la définition d'un mode de scrutin est de traduire les préférences des citoyens et des citoyennes : le mode de scrutin doit refléter le vote des citoyennes et des citoyens et des citoyennes.

Dans un régime parlementaire de type britannique, le mode de scrutin doit normalement atteindre un autre objectif : il doit permettre de dégager une majorité de gouvernement et il donne donc à cette fin une prime à la majorité, de telle sorte que le courant majoritaire puisse gouverner.

La situation actuelle : le scrutin majoritaire à un tour

Le Québec, comme l'ensemble du Canada, utilise le scrutin majoritaire à un tour, directement issu de la tradition britannique. Ce type de scrutin permet à la population d'élire ses représentants. Mais le Parlement issu des élections ne reflète pas toutes les tendances existant au moment de la consultation électorale – et ce n'est d'ailleurs pas le but recherché.

Le scrutin majoritaire permet de dégager une majorité de gouvernement, ce qui est essentiel dans un régime parlementaire de type britannique. La difficulté vient du risque d'aller trop loin dans

cette prime à la majorité et de brimer ainsi les droits de la ou des minorités.

- Dans ce système, les députés sont élus individuellement dans chaque circonscription, à la majorité simple. Le scrutin majoritaire à un tour permet ainsi d'établir un lien direct entre le député et ses électeurs.

- Le scrutin majoritaire à un tour conduit effectivement à dégager une majorité de gouvernement par la prime qu'il donne au parti arrivé en tête.

- Le système incite, en fait, d'une manière mécanique, aux regroupements des différentes tendances et courants au sein de deux grands partis qui constituent la majorité au pouvoir et l'opposition officielle. Dans les faits, cette pression mécanique n'empêche pas l'apparition de systèmes tripartites – comme c'est le cas en Grande-Bretagne et au Québec – ou même multipartites, tel qu'on l'observe actuellement au Canada.

Il est certain que le scrutin majoritaire à un tour permet la formation de majorités stables de gouvernement dans un régime parlementaire de type britannique. Il le fait cependant au prix d'une distorsion de la volonté populaire. C'est à ce mode de scrutin que l'on doit imputer le fait, comme il a été précédemment souligné, que le Québec n'ait jamais connu de gouvernement minoritaire depuis 1867 et qu'à trois reprises un parti ayant obtenu moins de voix que son principal rival ait malgré tout pu former un gouvernement majoritaire.

Cette prime dont bénéficie le parti arrivé en tête est jugée excessive par beaucoup de citoyens.

- Le scrutin majoritaire à un tour conduit à des résultats, en nombre de sièges, qui peuvent amplifier jusqu'à la caricature la répartition effective des préférences des citoyens et des citoyennes. À la limite, on peut imaginer une situation où le parti majoritaire recevrait 51 % des voix également réparties entre chacune des circonscriptions, et donc tous les sièges au Parlement, même si l'opposition a obtenu globalement 49 % des suffrages.

- Le scrutin majoritaire à un tour interdit la représentation équitable à l'Assemblée nationale de courants politiques importants mais minoritaires, avec le risque que les idées ainsi exclues du Parlement utilisent un canal extraparlementaire pour s'exprimer.

- Dans le cas du Québec, il faut signaler que les caractéristiques spécifiques de la répartition géographique des voix selon les partis politiques sont amplifiées par un scrutin majoritaire. Un parti politique dont les voix sont concentrées dans certaines

circonscriptions est désavantagé par le scrutin majoritaire, au delà d'un certain pourcentage des voix. Une certaine dose de système proportionnel corrigerait au moins en partie cette situation.

La proportionnelle intégrale nationale

À l'autre extrême de l'éventail des modes de scrutin envisageables se situe la proportionnelle intégrale nationale, qui prend en considération de façon fidèle et entière la répartition du vote des citoyens et des citoyennes. Selon ce système, un parti politique qui reçoit, par exemple, 23 % du vote des électeurs se voit attribuer 23 % des sièges au Parlement.

- La proportionnelle intégrale autorise la représentation exacte de tous les courants politiques existant dans la société au moment de l'élection. Sur le plan démocratique, elle permet de refléter les opinions des citoyens et des citoyennes dans toute leur complexité et leur diversité.

- Par contre, appliquée dans un système de type britannique, la proportionnelle rend plus difficile la formation d'une majorité de gouvernement; elle génère plutôt des gouvernements de coalition. La proportionnelle intégrale constitue une incitation à la création de partis politiques qui pourront être représentés au Parlement même avec une part des voix très réduite sur le plan national. Dans un système présidentiel, cet inconvénient a une portée plus limitée, puisque le gouvernement est nommé par le chef de l'exécutif, lui-même élu directement par la population.

- La proportionnelle intégrale nationale comporte un effet sur lequel plusieurs se questionnent : elle coupe le lien direct existant entre le député et ses électeurs. En effet, selon ce système, la population vote pour un parti et non pour des individus. Chaque parti classe ses candidats par ordre de préférence sur une liste nationale, et c'est cet ordre, défini par le parti, qui détermine le nom des élus à partir des résultats du vote global des électeurs.

Les solutions intermédiaires

Rares sont les démocraties qui utilisent l'un ou l'autre de ces deux systèmes sans y avoir apporté des amendements. Le scrutin majoritaire à un tour que nous connaissons n'est appliqué qu'au Canada, en Inde, au Royaume-Uni et aux États-Unis – dans ce dernier cas pour l'élection des représentants au Congrès. À l'inverse, la proportionnelle intégrale nationale n'est appliquée telle quelle que dans deux démocraties, soit l'État d'Israël et les Pays-Bas.

Dans la réalité, les démocraties ont imaginé toute une série de solutions intermédiaires, que l'on peut classer en trois catégories :

- Dans un premier groupe se trouvent les modes de scrutin fondés uniquement sur le principe proportionnel, mais avec certaines modifications par rapport à la proportionnelle intégrale nationale. Dans certains cas, le vote est effectué au niveau régional et non pas national, ce qui fait que les listes soumises aux électeurs ne regroupent que les candidats d'une région donnée. Il arrive même dans ces cas que l'on donne aux électeurs la possibilité de choisir les candidats qu'ils préfèrent, à partir de la liste établie par les partis – ce qui diminue l'influence des organisations des partis.

- Dans un deuxième groupe, on trouve les démocraties privilégiant le scrutin majoritaire, mais prévoyant deux tours de scrutin plutôt qu'un. Seuls les candidats ayant obtenu la majorité absolue des voix sont élus au premier tour. Ce système, utilisé en France, réduit les distorsions découlant du scrutin majoritaire à un tour et permet aux électeurs de moduler leur choix, en fonction des résultats du premier tour.

- Un troisième groupe est formé des démocraties qui utilisent simultanément le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel. Ce système, que l'on trouve par exemple en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, consiste à attribuer la moitié des sièges selon le système majoritaire et l'autre moitié selon la représentation proportionnelle. Il y a également des variantes de cette approche mixte. Ainsi, 40 % des sièges au Parlement écossais sont comblés par le système proportionnel. En Italie, 20 % des sièges le sont par ce système. Ce système corrige les distorsions du scrutin majoritaire en garantissant une représentation minimale aux courants minoritaires, à certaines conditions cependant – soit le plus souvent l'obtention d'un pourcentage minimal de voix sur le plan national.

  En pratique, selon ce système, les électeurs votent deux fois lors d'une élection – une fois pour un député et une fois pour un parti. Seuls les partis ayant obtenu le pourcentage de voix requis sur le plan national peuvent se voir attribuer des sièges au titre du vote proportionnel. Le Parlement comprend donc deux sortes de députés – les députés élus dans une circonscription, et les députés désignés à partir de la liste fournie par leur parti. Le parti majoritaire bénéficie d'une prime à la majorité, moins importante cependant que dans le cas d'un système majoritaire à un tour.

Le découpage des circonscriptions électorales

Découlant du choix du mode de scrutin, le découpage des circonscriptions électorales constitue un défi spécifique comportant également d'importants enjeux sur le plan démocratique.

- La question de la définition des circonscriptions électorales ne se pose pas dans un système de proportionnelle intégrale nationale. Dans ce cas, en effet, tout se passe comme si l'élection se déroulait dans le cadre d'une circonscription unique, coïncidant avec le pays lui-même.

- Dans un système majoritaire, par contre, et dans tous les cas où le vote se déroule d'une façon ou d'une autre dans le cadre d'une circonscription, la définition des limites de cette circonscription influe directement sur les résultats.

Un processus exigeant et complexe

À cet égard, le Québec a franchi une importante étape en 1979, avec la création de la Commission de la représentation électorale. Depuis cette date, le processus de définition des circonscriptions électorales est effectué indépendamment du gouvernement et dans le cadre d'un processus strictement balisé.

- Les circonscriptions définies doivent respecter certaines caractéristiques précises – de nature démographique, géographique, sociologique et numérique – identiques pour tous et édictées dans la *Loi électorale* et pour respecter le principe de représentation proportionnelle.

- Une révision régulière des frontières des circonscriptions est effectuée, afin de tenir compte des changements observés dans la répartition de la population.

Une question délicate

La dernière révision de la carte électorale – la cinquième à ce jour – a été présentée par la Commission en décembre 2001. Elle prendra effet à la prochaine échéance électorale générale.

Beaucoup de difficultés sont survenues au cours de cette révision en raison des oppositions suscitées par l'application stricte de certaines des règles existantes. Le respect de ces règles, sur le plan démographique notamment, aurait en effet conduit à réduire la représentation des régions dont la population est en diminution relative ou absolue et à fondre certaines circonscriptions dans un ensemble où n'existait pas de véritable sentiment d'appartenance.

La question du découpage des circonscriptions électorales est très délicate. La prise en considération des demandes de certaines régions ou segments de la population ne peut se faire qu'au détriment d'une certaine équité nationale, et donc d'autres régions ou d'autres citoyens. Elle ne peut être dissociée de la discussion concernant le mode de scrutin et renvoie également à la place des régions dans notre système politique actuel.

Un choix lourd de conséquences

Le choix du mode de scrutin retenu, quel qu'il soit, a, comme on le voit, des conséquences très importantes sur la vie démocratique. Il introduit une certaine dynamique dans la vie des partis politiques et influe directement sur l'ampleur sinon le sens des résultats des élections.

3 – LA PLACE DES RÉGIONS

Depuis vingt-cinq ans, des efforts importants ont été consentis au Québec afin de construire un pouvoir régional à partir de structures décentralisées.

Cependant, la question de la place des régions dans le système gouvernemental est toujours posée, si l'on en juge par les demandes formulées par les citoyens et les citoyennes des régions – notamment en 1991-1992, lors de la commission Bélanger-Campeau, puis en 1995, à l'occasion des commissions nationale et régionales sur l'avenir du Québec. En 1991, les États généraux sur le monde rural et le Forum sur la décentralisation ont clairement dégagé les attentes des citoyens et des citoyennes des régions quant au rôle qu'ils souhaitent jouer dans le système politique.

La réflexion enclenchée par le gouvernement sur le pouvoir aux citoyennes et aux citoyens est l'occasion d'avancer dans cette discussion sur la place des régions en se posant essentiellement deux questions :

- La représentation des régions dans notre système politique peut-elle être institutionnalisée?

- Doit-on aller encore plus loin et créer de véritables pouvoirs régionaux?

Une représentation des régions institutionnalisée

Le système dans lequel nous vivons est très centralisé pour ce qui est des compétences assumées par l'État québécois : toute l'administration gouvernementale québécoise est construite selon une approche marquée par la centralisation. Des structures ont été mises en place dans certains secteurs – telle la santé – pour régionaliser les décisions de l'administration mais, globalement, la gestion de l'appareil gouvernemental reste concentrée au centre.

Cela ne signifie pas que les régions soient absentes des prises de décisions effectuées centralement. La composition du Conseil des ministres obéit ainsi à une logique en partie régionale : lorsqu'il choisit son équipe gouvernementale, le premier ministre du Québec s'assure, dans la mesure du possible, d'une représentation équilibrée des régions au sein du cabinet ministériel. D'ailleurs, chaque région a son ministre parrain actuellement.

Une Chambre des régions

On peut imaginer aller beaucoup plus loin dans cette direction. La création d'une Chambre des régions à l'Assemblée nationale pourrait ainsi donner aux régions les plus éloignées et les moins peuplées un poids dont elles ne bénéficient pas actuellement sur le plan des institutions. Cette Chambre des régions pourrait être formée de deux représentants élus par région. Les dix-sept régions du Québec seraient donc présentes en tant que telles au Parlement du Québec, grâce à une chambre régionale comprenant 34 représentants.

De nombreuses démocraties dans le monde connaissent un système de parlement bicaméral, où l'une des deux chambres est élue sur une base territoriale afin de tenir compte des intérêts des régions. En Allemagne, en Australie, aux États-Unis et en Suisse, cette deuxième chambre représente les États d'une fédération.

Rien n'interdirait la création au Québec d'une Chambre des régions, élue sur une base géographique et non démographique. Il faudrait cependant, à ce moment-là, définir clairement les pouvoirs de la nouvelle chambre par rapport à l'Assemblée nationale et prévoir une procédure de conciliation ou de résolution des différends en cas de positions dissemblables au cours du travail législatif.

De véritables pouvoirs régionaux

On peut aller encore plus loin et mettre sur pied de véritables pouvoirs régionaux, élus démocratiquement et disposant de compétences effectives qui ne seraient plus traitées au centre.

- La création au Québec de pouvoirs régionaux suppose d'abord que l'on s'entende sur le territoire d'exercice de cette nouvelle structure. C'est bien entendu aux citoyens des régions eux-mêmes de marquer leur préférence à cet égard, mais il est certain que le principal critère utilisé sera celui du sentiment d'appartenance : Les pouvoirs régionaux, s'ils sont mis en place, doivent-ils être établis à l'échelle de la municipalité, de l'arrondissement, du quartier, de la MRC ou de la région administrative telle qu'elle est actuellement définie?

  De nombreux représentants issus de la ruralité – dont le mouvement « Solidarité rurale » – ont clairement opté pour la MRC en tant que « territoire de planification et forum démocratique de concertation ». Quel que soit le territoire finalement choisi, il s'agira d'une question de base, qui conditionnera tout le reste.

- Le cadre territorial étant défini, on peut imaginer la mise en place d'assemblées régionales, élues au suffrage universel, et

disposant d'un certain nombre de compétences – ainsi que des ressources financières pour les assumer. Là aussi, plusieurs formules sont envisageables.

- Il serait possible de prévoir une réforme régionale « mur à mur », dans le cadre de laquelle l'ensemble du Québec serait défini par ses régions, chacune d'elles disposant de pouvoirs identiques.

- On pourrait également considérer une approche plus pragmatique selon laquelle chacun des nouveaux pouvoirs régionaux négocierait une entente-cadre avec le gouvernement, adaptée à ses besoins – l'étendue des juridictions transférées et des ressources à y affecter variant ainsi d'une région à l'autre.

La question de la place des régions dans notre système politique constitue ainsi en soi un chantier majeur. Le gouvernement souhaite le lancer afin de répondre avec le maximum d'ouverture à un sentiment d'inconfort formulé de façon persistante par les citoyens et les citoyennes des régions, en particulier ceux des régions éloignées.

4 – LES NATIONS AUTOCHTONES ET L'ÉTAT QUÉBÉCOIS

Beaucoup de progrès a été effectué au Québec au cours des vingt dernières années dans l'établissement de relations harmonieuses avec les nations autochtones – des nations avec lesquelles nous partageons une patrie commune.

Le 20 mars 1985, à l'initiative du premier ministre René Lévesque, l'Assemblée nationale adoptait une motion reconnaissant formellement dix nations autochtones au Québec – soit les nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, micmaque, mohawk, montagnaise ou innue, naskapie et inuite. Depuis cette date, une onzième nation, la nation malécite, a également été reconnue par l'Assemblée nationale.

Un partenariat qui se construit

Les discussions se sont poursuivies avec les nations autochtones, afin de définir avec plus de précision leurs droits et en vue de leur transférer les moyens et responsabilités devant leur permettre de se prendre en charge.

Au cours des derniers mois, à l'initiative du premier ministre Bernard Landry, des étapes majeures ont été franchies à cet égard par la conclusion de la Paix des Braves avec les Cris, puis de la Grande Entente avec les Inuits. Avec ces deux nations, le gouvernement du Québec a ainsi jeté les bases d'un développement futur, bénéfique pour l'ensemble des partenaires intéressés.

Une lacune : la participation à la gouvernance de l'État québécois

Dans l'établissement et la consolidation de ces relations entre l'État québécois et les nations autochtones, une lacune subsiste : les nations autochtones ne participent pas effectivement à la gouvernance de l'État québécois. La très grande majorité des autochtones doutent encore de l'intérêt qu'ils auraient à participer concrètement à l'élection des membres de l'Assemblée nationale, même s'ils en ont pleinement le droit.

Le gouvernement considère ainsi que le temps est venu d'examiner l'éventualité d'offrir aux nations autochtones la possibilité de participer effectivement à la gouvernance de l'État québécois, en leur proposant formellement une telle participation et en l'assortissant de la mise en place d'institutions propres à répondre à leurs besoins et à leur spécificité.

La création de telles institutions devra être explicitement discutée par l'ensemble des citoyens et des citoyennes. Plusieurs possibilités sont envisageables à cet égard.

- Des représentants des onze nations autochtones reconnues pourraient siéger à une deuxième chambre du Parlement, celle-là même dédiée à la représentation des régions.

- Une autre option serait de créer un Conseil des nations autochtones, composé d'élus de toutes les nations et siégeant conjointement avec les autres chambres du Parlement.

- On peut également imaginer une participation directe et adaptée des nations autochtones à l'Assemblée nationale par la création de circonscriptions électorales correspondant à ces nations.

Ces options sont prometteuses. Elles auraient toutes pour effet, s'il y était donné suite, d'impliquer les nations autochtones dans la gestion de l'ensemble de l'État québécois – ce qui n'est pas le cas, en pratique, actuellement.

Ces options soulèvent également plusieurs interrogations. Il faut qu'elles intéressent les premiers concernés, soit les nations autochtones elles-mêmes. Elles doivent être imaginées en respectant les modes de fonctionnement des nations autochtones, mais également en restant conformes à nos règles et valeurs démocratiques.

L'objectif poursuivi par le gouvernement devra cependant rallier l'ensemble des citoyens et des citoyennes concernés : quelle que soit la voie choisie, il est temps de créer de meilleures conditions pour le dialogue, le partage et la cohabitation entre la nation québécoise et les nations autochtones – et la réflexion populaire entamée par le gouvernement en fournit l'occasion.

5 – DES ÉLÉMENTS DE DÉMOCRATIE DIRECTE

La démocratie québécoise est une démocratie représentative, comme d'ailleurs toutes les démocraties modernes. Cela signifie que les citoyens et les citoyennes n'assument pas directement la gouvernance quotidienne de la collectivité. Ils se font représenter à cette fin par des élus, et c'est au moment des élections que les grands choix de société sont effectivement débattus collectivement.

Des éléments déjà bien présents

Un certain nombre de démocraties ont cependant introduit dans leurs institutions des éléments plus ou moins importants de démocratie directe, c'est-à-dire des modes de fonctionnement grâce auxquels les citoyens et les citoyennes expriment directement leurs préférences et leurs choix, sans intermédiaires.

- C'est ainsi que les États-Unis et la Suisse prévoient le pouvoir d'initiative populaire. Les citoyens et les citoyennes ont la possibilité de déposer des pétitions afin d'obliger, à certaines conditions, l'Assemblée et le gouvernement à prendre une décision dans un dossier ou à consulter la population par référendum sur une question précise.

- Au Canada, des lois d'initiative populaire ont été adoptées en Saskatchewan, en 1991, et en Colombie-Britannique, en 1995.

- Au Québec même, des éléments de démocratie directe sont déjà bien présents dans nos institutions. Dans les municipalités, les citoyens et les citoyennes peuvent être invités à signer un registre, afin de s'opposer à un projet de règlement adopté par leur conseil municipal. S'il y a suffisamment de signatures, les autorités municipales doivent tenir un référendum afin de faire confirmer la décision contestée.

  Au niveau national, la *Loi sur la consultation populaire* a défini avec une grande rigueur les modalités de tenue d'un référendum, qu'il s'agisse de son déclenchement, du financement de la campagne référendaire ou de l'organisation des différentes parties impliquées.

Des possibilités additionnelles de consultation directe

Il existe plusieurs possibilités d'élargir la consultation directe et de lui faire une place accrue dans nos fonctionnements démocratiques.

- On pourrait prévoir le **recours obligatoire au référendum**, pour certains sujets spécifiques précisément définis. Cela signifierait que, pour ces sujets, l'approbation de l'Assemblée nationale ne serait pas suffisante.

- Selon les dispositions actuelles de la *Loi sur la consultation populaire*, le référendum relève exclusivement de l'initiative gouvernementale. Il serait envisageable d'élargir les possibilités de déclencher le processus référendaire en permettant l'**initiative parlementaire** ou même l'**initiative populaire**, telle qu'elle existe déjà dans d'autres démocraties.

- Dans notre système actuel, un référendum ne peut être déclenché en même temps que des élections générales. Cette limite introduite dans la *Loi sur la consultation populaire* pourrait être révisée, afin de permettre la **tenue simultanée d'un référendum et d'élections générales**, sur un sujet autre que la question nationale.

  Cette dernière éventualité soulève beaucoup de questions, car elle suppose que l'on réussisse à concilier les règles appliquées aux campagnes référendaires avec les modalités très strictes du déroulement d'une campagne électorale.

  À cet égard, la principale question à résoudre est celle du rôle joué par les acteurs de la société civile, autres que les partis politiques, durant une campagne électorale :

  - Souhaite-t-on que les acteurs de la société civile entrent en compétition sur la scène publique avec les représentants des partis?

  - Si oui, quels encadrements financiers et quelle marge de manœuvre doit-on prévoir?

Une possibilité qui vaut la peine d'être analysée

La possibilité de la tenue d'un référendum en même temps que la tenue des élections vaut cependant la peine d'être analysée. Le Québec est actuellement en train d'unifier le calendrier électoral municipal et scolaire, de telle sorte que, dans quelques années, les élections à ces deux niveaux se dérouleront à date fixe et simultanément sur l'ensemble du territoire.

On peut très bien imaginer que ces élections s'accompagnent d'un référendum sur un sujet d'intérêt national. Les questions abordées ne seraient pas du même ordre, ce qui éviterait toute confusion. De plus, la tenue des deux exercices démocratiques simultanés en réduirait le coût global.

Des précautions à prendre

La démocratie directe n'a pas que des partisans en raison des dérapages ou des détournements possibles de la volonté populaire

- Le pouvoir d'initiative populaire soulève en particulier des questionnements. Ainsi, certains craignent que des groupes minoritaires et extrémistes n'utilisent les outils de la démocratie directe pour remettre en cause des fondements importants de notre vie collective, exploitant à cette fin des procédés démagogiques. La démocratie directe est en effet plus sensible à des tactiques de cette nature que la démocratie représentative, si des précautions et des balises ne sont pas mises en place.

- Un autre danger provient de la déresponsabilisation des élus qui pourraient être en quelque sorte court-circuités par des appels directs à la population provenant du gouvernement ou de groupes de pression.

Les États qui utilisent des formules de démocratie directe ont prévu ces difficultés en introduisant un certain nombre de règles. On peut ainsi imaginer que les niveaux d'appui populaire nécessaires au déclenchement d'un référendum varieraient selon la nature des questions abordées. Certaines questions peuvent par ailleurs être explicitement exclues d'une procédure d'initiative populaire. Des outils existent donc pour éviter les glissements possibles, mais ces dangers potentiels ne doivent pas être sous-évalués.

Un Conseil des citoyens et des citoyennes

Indépendamment du recours au référendum, il existe une autre possibilité d'introduire un peu plus de démocratie directe dans notre système politique, soit d'offrir cette fois-ci à l'ensemble des citoyens et des citoyennes l'occasion de veiller à la qualité de notre processus démocratique.

- Actuellement, cette fonction est exercée par le Conseil consultatif du Directeur général des élections. Il existe cependant plusieurs limites. Le Conseil ne joue pas ce rôle de veille démocratique de façon permanente. De plus, son accès est limité aux partis représentés à l'Assemblée nationale, et ses débats se tiennent à huis clos.

- À l'imitation de ce qui existe au Royaume-Uni, le Québec pourrait être doté d'un Conseil des citoyens et des citoyennes, composé de non-élus nommés par l'Assemblée nationale, indépendants des partis politiques et reconnus pour leur apport à la vie démocratique. Ce Conseil pourrait effectivement jouer un rôle de veille démocratique, tenant des consultations régulières sur nos institutions et nos modes de fonctionnement ainsi que sur les améliorations qui pourraient y être apportées.

  Surtout, ce conseil des citoyens et des citoyennes aurait pour mission de se tenir à l'écoute de la population, de ses demandes et de ses réactions face au processus démocratique telle qu'elle le vit.

6 – LES NOUVELLES ATTENTES

L'évolution de notre société et des valeurs qu'elle privilégie, la priorité qu'elle accorde maintenant à certains comportements collectifs suscitent de nouvelles attentes en matière démocratique.

Le gouvernement a relevé cinq points régulièrement soulignés sur lesquels il serait possible de mieux tenir compte des attentes, grâce à une adaptation ou à des modifications de notre processus électoral.

Des élections à date fixe?

Le premier de ces points concerne la date des élections. Dans le système parlementaire britannique, la date des élections dépend avant tout de la confiance que les députés portent au gouvernement.

- À l'intérieur d'un mandat qui ne doit en principe jamais dépasser cinq ans, le gouvernement exerce ses responsabilités tant qu'il dispose d'une majorité qui le soutient au Parlement. Si cette majorité disparaît avant la fin du mandat, des élections doivent être déclenchées – permettant au peuple de trancher dans le conflit qui vient d'apparaître entre le Parlement et le gouvernement.

- En pratique, dans un régime où le gouvernement peut s'appuyer sur une majorité stable, renforcée par la discipline de parti, le déclenchement des élections perd sa causalité initiale. Il n'est plus le résultat d'une perte de confiance de la part des députés. Le choix de la date des élections devient un privilège du premier ministre, qui décide de cette date en fonction de critères le plus souvent liés à sa stratégie électorale.

- Renforçant ce phénomène, la coutume parlementaire britannique impose pratiquement le déclenchement d'élections avant le terme officiel de cinq ans. Les élections sont donc très rarement tenues à leur terme normal. Leur date est toujours décidée par le premier ministre. Il n'est, par exemple, pas rare que des élections soient déclenchées deux ans avant terme, bien que le gouvernement bénéficie d'un appui solide au Parlement.

Le choix de la date des élections est donc devenu un privilège du gouvernement, dans un système où les gouvernements sont le plus souvent majoritaires.

Une certaine conception de la compétition électorale

Le débat sur la date des élections constitue en fait une illustration de la conception que l'on se fait de la joute électorale. La fixation de la date des élections par le premier ministre représente un avantage stratégique majeur pour ce dernier, mais induit un climat qui peut être malsain à l'approche d'une échéance électorale.

Cet avantage peut d'ailleurs se retourner contre le gouvernement, qui est soumis à d'importantes pressions afin de déclencher des élections même si son mandat n'est pas terminé et qu'il bénéficie toujours d'un soutien majoritaire au Parlement.

L'alternative possible

À l'inverse, l'imposition d'élections à date fixe aurait l'avantage de supprimer toute dimension stratégique au choix du calendrier électoral, le moment du rendez-vous avec le peuple étant connu à l'avance des électeurs comme des élus.

- La Colombie-Britannique vient d'adopter une telle réforme, mais il faut souligner que, dans un régime parlementaire de type britannique, l'imposition d'élections à date fixe n'est concevable qu'avec un gouvernement majoritaire. Une procédure doit être imaginée pour le cas où le gouvernement perdrait la confiance du Parlement en cours de mandat.

- Dans un système politique de type présidentiel, tel qu'il existe aux États-Unis, des élections à date fixe vont de soi : le Parlement ne peut renverser le président, et ce dernier n'a pas le pouvoir de dissoudre l'Assemblée, les deux pouvoirs détenant leur légitimité directement du peuple. Les mandats électoraux sont donc définis pour une période fixe. De plus, dans le cas des États-Unis, rien ne peut modifier la durée du mandat du président. Si le président n'est pas en mesure d'assumer son mandat jusqu'au bout, le vice-président le termine à sa place.

La limitation des mandats électoraux

Une deuxième attente souvent formulée concerne le nombre de mandats électoraux confiés au chef de l'exécutif, et donc la durée pendant laquelle le chef de l'exécutif est au pouvoir.

- Dans le système parlementaire de type britannique, il n'existe aucune limite au nombre de mandats électoraux qu'un premier ministre peut demander à la population, et cela, malgré l'importance des pouvoirs dont dispose ce premier ministre une fois élu à la tête d'un gouvernement majoritaire.

- Dans le système présidentiel, on prévoit, en général, des limites de cette nature, et cela, même si le président a en face de lui un parlement dont les pouvoirs de contrôle sont importants. C'est ainsi qu'aux États-Unis un amendement a été apporté à la Constitution américaine afin de limiter à deux le nombre de mandats électoraux qu'un président peut obtenir.

Le Québec pourrait très bien prévoir une limitation au nombre de mandats réclamés par un premier ministre, qu'il conserve un système parlementaire de type britannique ou qu'il adopte un régime présidentiel. Une telle réforme serait en fait plus logique dans le premier cas que dans le deuxième, puisqu'il s'agirait d'apporter une balise temporelle à des pouvoirs qui, on l'a vu, sont devenus graduellement très importants.

L'intégrité du processus du vote

Une troisième attente est régulièrement soulevée par la population : elle concerne l'intégrité du processus du vote.

Cette attente est légitime. Les modalités du processus électoral doivent être définies de telle sorte que seuls les citoyens et les citoyennes ayant le droit de vote puissent l'exercer et qu'ils l'exercent exclusivement en leur nom propre.

Une telle exigence, qui semble aller de soi, est en fait fondamentale. L'intégrité du processus du vote est la condition première de la confiance que les citoyens et les citoyennes portent au processus démocratique dans son ensemble.

En pratique, l'histoire électorale de tous les pays démocratiques est émaillée d'incidents ayant compromis cette intégrité : en la matière, les fraudes existent et, dans certaines circonstances, elles peuvent modifier l'issue même du vote populaire. Cela est évidemment très grave, puisque les fraudes liées à l'exercice du droit de vote constituent en fait un détournement et une privation effective d'un droit fondamental des citoyens et des citoyennes.

La seule façon de procéder

Pour s'assurer que seuls les citoyens et les citoyennes qui ont le droit de voter l'exercent vraiment, il n'existe qu'une seule façon de procéder :

- Il faut qu'au départ on puisse dresser une liste exhaustive et fiable des noms des électeurs. Cette liste électorale doit comprendre l'identité de tous les électeurs autorisés à voter, à un moment et à un endroit donnés.

- Une fois la liste électorale dressée, les autorités responsables du processus électoral doivent être en mesure de vérifier l'identité du citoyen qui vote pour s'assurer qu'elle est bien conforme au nom inscrit sur la liste.

Au cours des dernières années, le Québec a fait des progrès considérables dans l'amélioration de l'intégrité du processus du vote pour ce qui est de l'établissement de la liste électorale comme de la vérification de l'identité des électeurs par rapport à cette liste.

- Il existe maintenant au Québec une liste permanente des électeurs, qui a remplacé la liste que l'on dressait à partir d'un recensement effectué au moment même des élections.

- Le gouvernement du Québec a par ailleurs imposé l'obligation d'identification lors du vote. Jusque-là, un électeur n'était pas tenu de prouver son identité au moment de voter.

Les difficultés pratiques

Ces réformes permettent-elles de se prémunir contre toute fraude, lors du processus du vote ? On doit constater d'abord qu'il n'existe pas de liste électorale parfaitement fiable. Ni le Canada, ni le Québec ne possèdent de registre de citoyenneté.

- La liste électorale peut être améliorée et bonifiée à partir des renseignements obtenus d'organismes gouvernementaux, auprès desquels les citoyens et les citoyennes sont inscrits; on fait notamment référence ici aux registres de la Régie de l'assurance maladie, de la Régie des rentes et de la Société de l'assurance automobile.

  Cependant, ces renseignements – même recoupés entre eux – ne sont pas exempts de données erronées ni de falsifications. De plus, on doit s'assurer que la confidentialité des données personnelles est protégée.

- Pour ce qui est de l'identification, de nombreux citoyens réclament la création d'une carte d'électeur numérisée qui seule, selon eux, pourrait assurer l'intégrité du processus électoral et l'exercice du droit de vote. Ces gens soutiennent que l'émission d'une telle carte amènerait l'obligation pour chacun de prouver sa qualité d'électeur avant l'inscription de son nom dans le fichier électoral. D'autres s'y opposent, considérant que l'émission d'une telle carte imposerait un contrôle accru des personnes et menacerait ainsi des droits fondamentaux.

Une question qui soulève beaucoup de passions

La réflexion populaire sur la réforme de nos institutions démocratiques doit être l'occasion de discuter aussi de cette question qui soulève beaucoup de passions.

L'amélioration de l'intégrité de notre processus de vote est une priorité pour le gouvernement. Des progrès majeurs ont été effectués à cet égard et il faut maintenant se demander si le fichier électoral pourrait être amélioré sans imposer un contrôle de l'identité trop sévère, au regard des gains pouvant encore être escomptés, ou si une carte d'électeur numérisée constitue le passage obligé pour s'assurer que la liste électorale permanente est complètement étanche.

Le droit de vote à 16 ans : la place aux jeunes

La démocratie québécoise, comme toutes les démocraties, a profondément évolué quant à l'octroi du droit de vote, c'est-à-dire quant à la définition des citoyens et des citoyennes pouvant exercer pleinement leur participation à la gouvernance de la collectivité en tant que citoyens.

- Au XIX^{e} siècle, des critères de fortune étaient utilisés pour déterminer ceux des citoyens et des citoyennes qui avaient le droit de voter. C'est ainsi que, pendant une certaine période de notre histoire, seuls les propriétaires terriens bénéficiaient de la qualité d'électeurs.

- À ce critère de fortune s'ajoutait une discrimination en fonction du sexe : il a fallu attendre 1940 pour qu'au Québec le droit de vote soit étendu aux femmes.

- Le critère de l'âge a également varié, l'âge minimum pour aller voter diminuant régulièrement. Fixé d'abord à 35 ans, l'âge requis pour bénéficier du droit de vote a été réduit à 25 ans. En 1940, il était porté à 21 ans. En 1963, l'âge requis pour voter a été de nouveau abaissé à 18 ans.

Des arguments contradictoires

La question qui est maintenant posée est celle de savoir s'il ne serait pas pertinent de réduire l'âge minimum pour voter à 16 ans. Certains le demandent, et le Conseil permanent de la jeunesse a mis ce sujet à l'ordre du jour.

- Plusieurs arguments militent en faveur d'un tel abaissement de l'âge requis pour voter. Les jeunes citoyens âgés de 16 ans assument déjà plusieurs responsabilités civiles : ils acquittent des impôts, ils travaillent, ils ont le droit de conduire une voiture

Sur le plan politique, ils peuvent adhérer à un parti politique – et donc participer à la définition de son programme ainsi qu'à la désignation de son chef. Il peut paraître ainsi curieux que ces mêmes jeunes n'aient pas ensuite le droit d'élire les députés.

- Ceux qui s'opposent à l'abaissement de l'âge du droit de vote invoquent d'autres arguments : les jeunes âgés de 16 ans n'auraient pas la maturité nécessaire pour exercer ce droit essentiel. Ils sont en pleine période de formation, et ont bien d'autres priorités à satisfaire que d'exercer des responsabilités d'électeurs.

Une certaine vision de la place des citoyens et des citoyennes

La question de l'âge du droit de vote nous renvoie en fait à la vision que nous avons de la participation et des responsabilités des citoyens et des citoyennes dans notre démocratie.

Discuter de l'exercice du droit de vote, c'est définir qui sont les citoyens et les citoyennes à part entière, dans leurs droits mais aussi dans leurs devoirs, par rapport à la gouvernance de l'ensemble de la collectivité. Poser la question de l'abaissement de l'âge requis pour voter, c'est en fait se demander si le jeune citoyen de 16 ans dispose maintenant des acquis que l'on exige depuis 1963 du citoyen âgé de 18 ans.

Plus de femmes en politique

Au Québec, il s'est écoulé 21 ans entre l'extension du droit de vote aux femmes et l'élection de la première femme députée, M^me^ Claire Kirkland-Casgrain.

Depuis cette date, la place des femmes en politique s'est notablement accrue. À l'heure actuelle, le quart des députés québécois sont des femmes. Des femmes exercent des responsabilités majeures au Conseil des ministres comme à l'Assemblée nationale.

C'est ainsi que pour la première fois, cette année, la présidence de l'Assemblée nationale est assurée par une femme, M^me^ Louise Harel. Dans un domaine traditionnellement masculin – le domaine économique et financier – deux femmes, M^mes^ Pauline Marois et Monique Jérôme-Forget, occupent respectivement les postes de ministre de l'Économie et des Finances et de porte-parole de l'opposition officielle en matière financière.

Une place encore insuffisante, des raisons multiples

Malgré ces progrès indéniables, on ne peut considérer que les femmes jouent pleinement le rôle qui leur revient dans notre démocratie : les femmes sont proportionnellement deux fois moins

nombreuses à l'Assemblée nationale que dans l'ensemble de la collectivité. Le monde politique reste un monde dominé par les hommes, où les femmes sont sous-représentées.

Les raisons de ce phénomène sont multiples. Des inégalités socio-économiques demeurent entre femmes et hommes. La vie d'élu ou de responsable politique comporte des exigences que les femmes ont plus de difficultés à assumer que les hommes en raison du partage inégal des tâches familiales et domestiques. Également, et peut-être surtout, les femmes entretiennent avec les partis politiques et le pouvoir des relations souvent empreintes de méfiance et d'appréhension.

Par quels moyens mobiliser?

Dans une démocratie vigoureuse et en santé, les femmes doivent contribuer pleinement aux débats, aux prises de décision et plus globalement à la gouvernance de la collectivité. C'est une question d'équité, mais également une garantie de richesse accrue dans les réflexions et les discussions définissant les orientations de l'État.

Sur l'objectif d'avoir plus de femmes en politique, un consensus devrait facilement se dégager. Il est plus difficile de définir les moyens pour y parvenir.

- L'un des blocages provient probablement de la culture des partis, ainsi que de pratiques démocratiques profondément ancrées. Dans certains pays, des règles coercitives ou fortement incitatives ont été imaginées afin de forcer les partis à faire plus de place aux femmes. Les résultats obtenus ne sont pas très convaincants, mais cette approche mérite au moins d'être examinée.

- Une autre voie de réflexion est liée au choix du mode de scrutin, et même du système politique. On doit se demander s'il existe un lien entre le système actuel et la place des femmes en politique. Les femmes seraient-elles avantagées dans un régime présidentiel ou dans un système à représentation proportionnelle, et à quelles conditions? Là aussi, la question vaut la peine d'être posée.

- Une approche moins radicale consisterait peut-être à apporter certains amendements et accommodements à la vie démocratique actuelle, de telle sorte que les femmes s'y sentent plus à l'aise et mieux en mesure d'y défendre les valeurs auxquelles elles tiennent, dans un cadre de relations plus conforme à ce qu'elles sont. Des suggestions précises pourraient être formulées à cet effet.

Des préoccupations majeures

Les nouvelles attentes déterminées par le gouvernement sur le plan démocratique correspondent ainsi à des préoccupations majeures : la vision que nous avons de la concurrence électorale au travers de son déclenchement, le nombre de mandats électoraux, la protection du droit de vote, l'élargissement de la place faite aux jeunes et aux femmes dans le processus électoral et en politique nous interpellent tous.

C'est à l'ensemble des citoyens et des citoyennes d'y réfléchir de façon sérieuse et approfondie, pour que notre démocratie y réponde de la façon la plus satisfaisante qui soit.

CONCLUSION
LA DISCUSSION EST OUVERTE!

En engageant une réflexion populaire sur nos institutions démocratiques, le gouvernement ouvre un chantier majeur. Ce chantier concerne à la fois nos processus électoraux et notre système politique lui-même. Il interpelle la structure actuelle de l'État québécois. Il vise à mieux faire participer l'ensemble des citoyens et des citoyennes à la gouvernance de la collectivité.

Des objectifs ambitieux

Les objectifs sont ambitieux. De plus, les sujets abordés sont multiples, mais ils ne peuvent être séparés les uns des autres : plusieurs questions que l'on vient d'aborder sont en fait liées entre elles, et la réflexion les concernant nécessite donc une vision d'ensemble. Le choix du système politique conditionne le mode de scrutin à privilégier. La place des régions, des nations autochtones et des femmes ne peut être traitée indépendamment des processus électoraux et des institutions elles-mêmes.

Cela ne veut cependant pas dire que tout doit être fait simultanément. Des étapes peuvent être définies, des priorités retenues.

En rendant public le présent document, le gouvernement met en quelque sorte la table pour la discussion à venir. Cette discussion, le gouvernement la souhaite la plus ouverte et la plus large possible. Elle devra également s'inscrire dans un processus clair et efficace, afin d'aboutir dans un délai raisonnable à des propositions concrètes et sérieuses.

Un processus en trois étapes

À cette fin, le gouvernement a défini un processus en trois étapes :

- Dans un premier temps, durant l'été et l'automne 2002, le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques présidera et animera une tournée de l'ensemble du Québec, afin de stimuler la réflexion et d'engager un véritable débat populaire avec les représentants de la société civile.

  Durant la même période, la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale effectuera sa propre tournée de

consultations sur le mode de scrutin et ses effets sur nos institutions politiques.

- Au début de 2003, des états généraux seront organisés sur le thème de la gouvernance démocratique du Québec au XXI^{e} siècle. Ce grand rendez-vous de participation citoyenne, qui constituera l'aboutissement naturel des réflexions effectuées durant l'automne, représentera une rencontre nationale majeure où tous les sujets liés au fonctionnement de nos institutions démocratiques seront abordés et traités.

- La troisième étape du processus proposé découlera directement du calendrier électoral. À partir du sommet du début de l'année prochaine, des choix seront définis et des propositions formulées. Le gouvernement, comme les différents partis politiques, se positionneront alors, de telle sorte que le prochain rendez-vous électoral fournisse l'occasion aux électeurs de se prononcer sur les propositions concernant le modèle de gouvernance qu'ils privilégient.

Dans ce dossier fondamental pour l'avenir de notre démocratie, le gouvernement assume pleinement le rôle de leadership qui lui incombe. En dernière analyse, cependant, ce sera aux citoyennes et aux citoyens de se prononcer. Pour la première fois dans l'histoire du Québec, l'ensemble de la population aura ainsi la possibilité de participer à la définition du modèle de gouvernance démocratique qu'elle souhaite appliquer.

La discussion est maintenant ouverte. C'est aux citoyens et aux citoyennes de s'en saisir et de se l'approprier.